

# 广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府行复〔2023〕8号

**申请人：**广州市 XX 化肥有限公司。

法定代表人：陈 XX，职务：经理。

**被申请人：**广州市南沙区综合行政执法局。

地址：广州市南沙区进港大道港口大厦 585 号。

法定代表人：施晓彬，职务：局长。

申请人不服被申请人于 2022 年 12 月 12 日作出的《行政处罚决定书》（粤穗南综执（东）罚字〔2022〕XX 号）（以下简称涉案处罚决定书），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

**申请人请求：**

撤销被申请人作出的涉案处罚决定书。

**申请人称：**

一、申请人生产的脲铵氮肥符合工业和信息化部（HG/T 4214-2011）产品标准，属于合格产品。被申请人不应对申请人

进行处罚。

申请人生产的脲铵氮肥产品（以下简称案涉产品），是化工部于2011年就在全国各地推广实施环保减肥增效技术产品，它是在尿素肥料上的衍生产品（注：尿素不属于肥料登记证范围），这个化工行业标准实施已十年了，该标准现行有效，全国各地肥料企业都在生产销售。申请人作为省内知名的肥料生产企业，严格按照工业和信息化部（HG/T 4214-2011）产品标准生产，生产的案涉产品既有效也符合相关标准。申请人于2007年成立，同年取得生产许可证及相关资质，至今已有15年。凡是国家相关部门要求肥料生产企业办理产品资质许可的项目，申请人都是在第一时间按照相关规定要求，及时办理好相关生产证件后再组织生产销售，如农业农村部要求需要肥料登记证目录中的“微生物肥料”等产品。

二、申请人曾经向有关部门申请办理肥料登记证，被告知不属于登记范围。

申请人在生产案涉产品前，曾经按照相关程序分别向农业农村部以及省、市相关部门申报并咨询案涉产品肥料登记的问题，希望能获得肥料登记证，但都因案涉产品不属于农业农村部肥料登记证目录中的产品而被退回。申请人不具有故意绕开肥料登记规定而违法生产的情况。申请人考虑到案涉产品符合工信部的标准，农业市场需要，也曾经向有关部门申请办理登记证被告知不属于登记范围才生产销售。申请人并非故意逃避农

业行政部门监管，不经申请就自行生产销售案涉产品，申请人没有任何主观上的恶意及不良动机。

三、申请人没有违反农业行政管理部门对于案涉产品生产销售的管理规定。

《行政处罚告知书》（粤穗南综执（东）罚告〔2022〕XX号）载明“根据《肥料登记管理办法》（2022年修订）第十三条的规定，脲铵氮肥不属于免于登记的肥料产品，脲铵氮肥应当进行肥料登记”。至今农业农村部门也没有出台要求案涉产品生产必须要取得肥料登记证的强制性规定。如果现在可以补办案涉产品的肥料登记证，申请人将严格按肥料登记证的要求办理登记手续，以便更好地服务农业，也不必为政府部门之间的认识差异而担惊受怕。

四、申请人不应因为工业和信息化部、农业农村部两部规定存在差异而受到处罚。

案涉产品不是执行企业标准，而是国家级的化工行业标准（注：目前农药、肥料大部分是执行化工行业标准），现工业和信息化部（原化工部）发布脲铵氮肥标准，至今也鼓励企业生产销售。企业服务农业发展，市场需要案涉产品，案涉产品可起到节能减排的作用，是一种中浓度颗粒氮肥品种，是一种环保、减肥增效的产品。申请人的生产销售符合现工信部的相关规定，不应该受到处罚。申请人希望尽快将案涉产品，纳入农业农村部肥料登记证许可范围，以便申请人服务好农业、维

护市场公平竞争。

**被申请人答复称：**

一、被申请人有权对申请人涉嫌生产、销售未取得肥料登记证的肥料产品的违法行为进行处理。

根据《中华人民共和国农业法》第九条第三款第二项、《肥料登记管理办法》第六条第三款规定以及《广东省人民政府关于在广州市南沙区等地开展综合行政执法工作的公告》（粤府函〔2019〕113号）规定，将农业管理领域法律、法规、规章规定的行政处罚权及相关的监督检查、行政强制职权，由被申请人统一行使。所以，被申请人有权对申请人涉嫌生产、销售未取得肥料登记证的肥料产品的违法行为进行处理。

二、被申请人作出的涉案处罚决定书程序合法。

2022年10月10日，被申请人收到广州市南沙区农业农村局《案件移送函》及相关材料，知悉申请人涉嫌销售未取得肥料登记证的肥料产品的违法行为。2022年10月11日，被申请人前往申请人的住所地进行现场检查，由申请人的总监蔡X荣陪同检查，并向被申请人提供了营业执照、全国工业产品生产许可证、销售单、生产记录等材料。同日，被申请人对申请人作出《责令改正通知书》（粤穗南综执（东）责字〔2022〕第XX号）、《询问通知书》（穗南综执（东）询字〔2022〕第XX号）。为进一步了解案件事实，被申请人于2022年10月14日正式对申请人涉嫌销售未取得肥料登记证的肥料产品进行立案

调查；同日，被申请人对申请人的委托人蔡 X 荣进行调查询问，其承认生产案涉产品没有取得化肥登记证。为明确申请人生产的案涉产品是否需要取得化肥登记证一事，被申请人于 2022 年 10 月 17 日向南沙区农业农村局去函询问，南沙区农业农村局回函明确案涉产品需进行肥料登记才能生产、销售。2022 年 11 月 29 日，被申请人对申请人作出《行政处罚告知书》（粤穗南综执（东）罚告〔2022〕XX 号），告知其拟处罚的内容以及享有陈述申辩的权利，并于次日直接送达给申请人。2022 年 12 月 2 日，申请人向被申请人提交了《申诉书》。为了更充分了解申请人的申诉内容，被申请人于 2022 年 12 月 6 日对申请人进行了第二次询问调查。2022 年 12 月 12 日，被申请人对申请人作出涉案处罚决定书，在涉案处罚决定书中对于申请人的陈述申辩意见，进行了充分的回应，并于 2022 年 12 月 15 日直接送达给申请人。综上，被申请人对申请人作出的涉案处罚决定书程序合法。

三、被申请人作出的涉案处罚决定书具有明确的事实和法律依据。

经查明，申请人于 2021 年 8 月 26 日至 2022 年 5 月 11 日期间，在广州市南沙区 XX 分四批次生产了案涉产品共 261 吨，且在案涉产品生产前未依法取得肥料登记证，后申请人将上述 261 吨肥料于 2021 年 8 月 28 日至 2022 年 6 月 17 日期间以 2500 元/吨的价格全部售出，销售总金额为 652500 元，违法所得

652500 元。根据《肥料登记管理办法》第十三条的规定，案涉产品不属于免于登记的肥料产品，且被申请人经函询广州市南沙区农业农村局意见，明确案涉产品需进行肥料登记才能生产、销售。因此，申请人的行为违反了《肥料登记管理办法》第五条第一款的规定，属于生产销售未取得登记证的肥料产品的行为。

根据《肥料登记管理办法》第二十六条第一项以及结合《广东省农业农村厅行政处罚自由裁量标准（肥料）》序号 1 “适用情形：生产肥料产品（包括已销售和未销售）货值金额 10000 元以上的；销售肥料产品（包括已销售和未销售）货值金额 3000 元以上的，裁量标准：警告；有违法所得，并处违法所得 2 倍以上 3 倍以下的罚款，但最高不得超过 3 万元；没有违法所得的，并处 6000 元以上 1 万元以下的罚款”的规定，被申请人综合考虑申请人的违法行为情节，依法对申请人处以警告，罚款人民币 30000 元的行政处罚，并无不当。

四、申请人的复议请求没有事实和法律依据。

1. 关于申请人称案涉产品属于合格产品，没有违反农业行政管理部门规定，不应处罚的问题。本案中，申请人所生产的案涉产品根据《肥料登记管理办法》第十三条规定不属于免于登记的肥料产品，此问题亦经过南沙区农业农村局明确答复。故申请人未经登记生产、销售案涉产品的行为违反了《肥料登记管理办法》第五条第一款的强制性规定，案涉产品经检验为

合格产品与本案的行政处罚事项并无关联。

2. 关于申请人称曾向有关部门申请办理肥料登记证，被告知不属于登记范围的问题。在案件调查过程中，申请人自始至终未能提供相关证据证明其曾经向农业农村部以及省、市相关部门申报案涉产品的肥料登记证，因此，申请人的复议请求没有事实和法律依据。

综上，被申请人作出的涉案处罚决定书主体适格、程序合法、事实明确、裁量适当，具有法律依据。申请人的复议请求没有事实和法律依据，应予驳回。

#### **本府查明：**

2022年10月10日，广州市南沙区农业农村局向被申请人移送关于被申请人生产案涉产品未取得肥料登记证的违法线索，并附上相关线索材料。线索材料中的《农业投入品生产经营巡查检查记录表》载明：“……我局现场检查，XX脲氨氮肥执行标准HG/T 4214-2011确为广州市XX化肥有限公司产品，该产品已停产，没有库存，该产品未取得肥料登记证……”。

2022年10月11日，被申请人到广州市南沙区XX进行现场检查，并制作《现场检查（勘验）笔录》。该《现场检查（勘验）笔录》载明：“……1. 经我局执法人员出示‘XX’脲氨氮肥肥料产品外包装图片，当事人确认为其公司产品，且该产品未取得肥料登记证；2. 当事人向我局执法人员提供《营业执照》、法人身份证、《全国工业产品生产许可证》、‘XX’脲氨氮肥

的产品名称、销售单、生产记录及发货记录、产品检验报告、原材料清单复印件；……当事人陈述和申辩：我公司该产品现已停产，且生产的产品均已全部售出，未收到导致农作物死亡等不良反馈，现已没有库存。”当天，被申请人向申请人作出《责令改正通知书》（粤穗南综执（东）责字〔2022〕第XX号）及《询问通知书》（穗南综执（东）询字〔2022〕第XX号），申请人的委托代理人现场签收上述文书。其中，《责令改正通知书》载明：“你（单位）于2022年10月11日在广州市南沙区XX进行生产产品‘XX’脲铵氮肥未取得化肥登记证，违反了《肥料登记管理办法》第五条规定，根据《中华人民共和国行政处罚法》第二十八条和《肥料登记管理办法》第二十六条第一项的规定：1. 责令你（单位）立即停止违法行为。”《询问通知书》载明：“……你（单位）于2022年10月14日（星期五）9时30分派员携带有关资料到执行机关接受询问调查及听取处理意见。……”

同日，申请人向被申请人提供了案涉产品的7份《商品销售合同》、10张《销售单》、生产记录及发货记录截图。上述材料显示，申请人在2021年8月至2022年5月期间将261吨案涉产品以2500元/吨的价格对外进行销售，销售总金额为652500元。

2022年10月14日，被申请人对申请人涉嫌生产、销售未取得化肥登记证的案涉产品行为进行立案调查。



同日，被申请人对申请人进行询问调查，并制作《询问笔录》，申请人在该询问笔录中陈述：申请人对被申请人于2022年10月11日到申请人处进行执法检查并当场制作的《现场检查（勘验）笔录》内容无异议；确认申请人生产案涉产品时没有取得化肥登记证；生产案涉产品前有去区农业农村局办理化肥登记证，但农业农村部肥料登记备案平台（省级）没有相关标准，无法登记和备案。根据《中华人民共和国化工行业标准（HG/T 4214-2011）》中脲铵氮肥标准3.4“脲铵氮肥是含有尿素态氮、铵态氮两种形态氮元素的固体单一肥料”，申请人认为脲铵氮肥就是尿素，属于《肥料登记管理办法》第十三条中免于登记的肥料；申请人生产、销售案涉产品共261吨，售价2500元/吨，销售总额为652500元，已经全部售完；案涉产品已于2022年5月12日停止生产，目前没有库存。

2022年10月17日，被申请人向南沙区农业农村局发出《关于征询脲铵氮肥是否需取得化肥登记证的函》（穗南综行执法函〔2022〕XX号）。上述函件载明：“……调查中，当事人广州市XX化肥有限公司称其生产‘XX’脲铵氮肥前，曾去过贵局办理化肥登记证，但农业农村部的肥料登记备案平台（省级）上没有相关标准，故无法备案登记。当事人认为，根据《中华人民共和国化工行业标准（HG/T 4214-2011）》脲铵氮肥标准3.4‘脲铵氮肥是含有尿素态氮、铵态氮两种形态氮元素的固体单一肥料’，脲铵氮肥系尿素，属于《肥料登记管理办法》（2022

修改)第十三条规定的免于登记的肥料。广州市 XX 化肥有限公司生产、销售的‘XX’脲氨氮肥是否需要取得化肥登记证?”

2022 年 10 月 21 日,南沙区农业农村局向被申请人发出《关于征询脲氨氮肥是否需取得化肥登记证的复函》,载明:“依据《肥料登记管理办法》(2022 修订)第十三条的规定,脲氨氮肥不在免于登记的范围之内,脲氨氮肥应当进行肥料登记。故广州市 XX 化肥有限公司的‘XX’脲氨氮肥需要登记才能生产、销售。”

2022 年 11 月 29 日,被申请人向申请人作出《行政处罚告知书》(粤穗南综执(东)罚告〔2022〕XX 号),告知申请人拟对其未取得化肥登记证生产、销售的案涉产品的行为作出警告和罚款 30000 元的行政处罚,并告知其享有陈述申辩的权利,并于次日直接送达给申请人。

2022 年 12 月 2 日,申请人向被申请人提交《申诉书》,主要内容为:1.申请人在生产案涉产品前,曾按照相关程序分别向农业农村部及省、市相关部门申报并咨询肥料登记,但因案涉产品不属于农业农村部肥料登记目录中的产品而被退回。2.案涉产品是化工部于 2011 年在全国各地推广实施环保减肥增效技术产品,是在尿素肥料上的衍生产品。3.申请人严格按“脲氨氮肥”化工行业标准(HG/T 4214-2011),组织生产案涉产品合格出厂,至今未看到农业农村部门要求生产案涉产品必须取得肥料登记证的相关通知。

2022年12月6日，被申请人再次向申请人进行询问调查，并制作《询问笔录》，申请人在该询问笔录中陈述：申请人在‘农业农村部肥料登记管理信息系统’上提交脲铵氮肥登记申请，但无法在官网上选择该项目，无法进行登记备案；农业农村部发证部门没有纸质回复脲铵氮肥不属于肥料发证目录范围，申请人有致电广州市农业农村局咨询，其回复称脲铵氮肥无法办理登记证。

2022年12月12日，被申请人向申请人作出涉案处罚决定书，认为申请人于2021年8月26日至2022年5月11日期间在广州市南沙区XX分四批次生产了未取得肥料登记证的案涉产品共261吨，并将上述261吨案涉产品于2021年8月28日至2022年6月17日期间以2500元/吨的价格分别销售给7家客户，销售总金额为652500元，违法所得652500元的行为，违反了《肥料登记管理办法》第五条的规定，根据《肥料登记管理办法》第二十六条第一项及《广东省农业农村厅行政处罚自由裁量标准》的规定，对申请人作出警告及罚款30000元的行政处罚决定。被申请人于2022年12月15日将涉案处罚决定书直接送达申请人。

申请人不服被申请人作出的涉案处罚决定书，于2022年12月29日向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实：《广州市南沙区农业农村局案件移送函》《马鞍市农业农村局协助调查函》《农业投入

品生产经营巡查检查记录表》《现场检查（勘验）笔录》、现场照片、营业执照、全国工业产品生产许可证、授权委托书、送达地址确认书、产品检验报告、7份《商品销售合同》、10张销售单、生产记录和发货记录截图、《责令改正通知书》（粤穗南综执（东）责字〔2022〕第XX号）、《询问通知书》（穗南综执（东）询字〔2022〕第XX号）、《行政处罚案件立案审批表》《询问笔录》《关于征询脲氨氮肥是否需取得化肥登记证的函》（穗南综行执法函〔2022〕XX号）、《关于征询脲氨氮肥是否需取得化肥登记证的复函》《行政处罚告知书》（粤穗南综执（东）罚告〔2022〕XX号）、《申诉书》《行政处罚决定书》（粤穗南综执（东）罚字〔2022〕XX号）及送达材料等。

**本府认为：**

一、被申请人具有对申请人作出涉案处罚决定书的法定职责。

《肥料登记管理办法》第六条规定：“农业农村部负责全国肥料登记、备案和监督管理工作。省、自治区、直辖市人民政府农业农村主管部门协助农业农村部做好本行政区域内的肥料登记、备案工作。县级以上地方人民政府农业农村主管部门负责本行政区域内的肥料监督管理工作。”《广东省人民政府关于在广州市南沙区等地开展综合行政执法工作的公告》（粤府函〔2019〕113号）第二条规定：“……广州市南沙区综合行政执法局的具体职能如下：……（十四）行使农业（含兽医药、

动物防疫、生猪屠宰、种子、化肥、农药、农机、农产品质量等)管理领域法律、法规、规章规定的行政处罚权; ……与上述行政处罚权相关的监督检查、行政强制职权,由广州市南沙区综合行政执法局依法行使……” 本案中,被申请人作为南沙区综合行政执法部门,具有对南沙区行政区域内违反农业(含化肥)管理领域法律法规规章的违法行为作出查处的法定职责。

二、被申请人作出涉案处罚决定书认定事实清楚,证据充分,适用法律正确、裁量适当。

(一)关于申请人违法事实的认定。《肥料登记管理办法》第五条第一款规定:“实行肥料产品登记管理制度,未经登记的肥料产品不得进口、生产、销售和使用,不得进行广告宣传。”第十三条规定:“对经农田长期使用,有国家或行业标准的下列产品免于登记:硫酸铵,尿素,硝酸铵,氰氨化钙,磷酸铵(磷酸一铵、二铵),硝酸磷肥,过磷酸钙,氯化钾,硫酸钾,硝酸钾,氯化铵,碳酸氢铵,钙镁磷肥,磷酸二氢钾,单一微量元素肥,高浓度复合肥。” 本案中,被申请人已向南沙区农业农村局征询案涉产品是否需要取得化肥登记证,南沙区农业农村局函复案涉产品不在免于登记范围之内,应当进行肥料登记。在询问调查中,申请人确认在生产销售案涉产品前未取得肥料登记证,生产销售案涉产品共 261 吨,销售总金额为 652500 元。被申请人结合南沙区农业农村局复函及申请人自认的事实,认定申请人存在未取得肥料登记擅自生产、销售案涉产品的违

法行为，并作出涉案处罚决定书，认定事实清楚，证据充分。

关于申请人主张其曾向农业农村部、省、市相关部门申请办理肥料登记证，但因案涉产品不属于农业农村部肥料登记目录中的产品被退回，申请人没有主观恶意的的问题。《肥料登记管理办法》第八条规定：“农业农村部制定并发布《肥料登记资料要求》。肥料生产者申请肥料登记，应按照《肥料登记资料要求》提供产品化学、肥效、安全性、标签等方面资料和有代表性的肥料样品。”第九条规定：“农业农村部负责办理肥料登记受理手续，并审查登记申请资料是否齐全。境内生产者申请肥料登记，其申请登记资料应经其所在地省级农业农村主管部门初审后，向农业农村部提出申请。”本案中，申请人作为从事肥料生产的企业，理应清楚知悉案涉产品需向农业农村部申请办理肥料登记后才能生产销售，但申请人却在未能取得案涉产品的肥料登记证后便擅自生产销售案涉产品，主观显有过错，故对申请人的该项主张，本府不予采信。

（二）关于行政处罚的裁量幅度问题。《肥料登记管理办法》第二十六条规定：“有下列情形之一的，由县级以上农业农村主管部门给予警告，并处违法所得3倍以下罚款，但最高不得超过30000元；没有违法所得的，处10000元以下罚款：

（一）生产、销售未取得登记证的肥料产品；……”根据《广东省农业农村厅行政处罚自由裁量标准》（肥料）序号1，当事人违法行为适用情形为“生产肥料产品（包括已销售和未销售）

货值金额 10000 元以上的； ……”，裁量标准为“警告；有违法所得，并处违法所得 2 倍以上 3 倍以下的罚款，但最高不得超过 3 万元；没有违法所得的，并处 6000 元以上 1 万元以下的罚款。”本案中，申请人存在未办理肥料登记擅自生产销售案涉产品的违法行为，生产销售案涉产品共 261 吨，销售总金额为 652500 元。被申请人依据上述规定的处罚幅度对申请人作出警告及罚款 30000 元的行政处罚决定，并无不当，本府予以支持。

三、被申请人作出涉案处罚决定书程序合法。

《中华人民共和国行政处罚法》第四十四条规定：“行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。”第六十条规定：“行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。”本案中，被申请人于 2022 年 10 月 14 日对申请人涉嫌生产、销售未取得化肥登记证的案涉产品行为立案调查，于 2022 年 11 月 29 日作出《行政处罚告知书》（粤穗南综执（东）罚告〔2022〕XX 号），告知申请人拟作出警告及罚款 30000 元的行政处罚，并告知其享有陈述申辩的权利，已保障申请人享有陈述、申辩的权利。被申请人于 2022 年 12 月 12 日作出涉案处罚决定书，并于 2022 年 12 月 15 日直接送达申请人，程序合法。

综上所述，被申请人作出的涉案行政处罚决定书查明事实清楚，适用法律准确，裁量适当，程序合法。

**本府决定：**

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项的规定，维持被申请人作出的《行政处罚决定书》（粤穗南综执（东）罚字〔2022〕XX号）。

申请人如对本决定不服，可以自收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向广州铁路运输法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二三年三月二十四日